



Strasbourg, le 26 octobre 2007

CDL-AD(2007)036
Or. angl.

Avis n° 442 / 2007

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LE PROJET DE MODIFICATIONS
DE LA LOI SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE,
DU CODE DE PROCÉDURE CIVILE
ET DU CODE DE PROCÉDURE PÉNALE
DE L'AZERBAÏDJAN**

Sur la base des observations de

M. Egidijus JARAŠIŪNAS (membre, Lituanie)
M. Kong-Hyun LEE (membre, République de Corée)
M. Péter PACZOLAY (membre, Hongrie)

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 72^{ème} session plénière,
Venise, 19-20 octobre 2007**

1. *Par lettre en date du 18 mai 2007 adressée au Secrétaire de la Commission de Venise, le Président de la Cour constitutionnelle de l'Azerbaïdjan, M. Farhad Abdullayev, a demandé un avis sur le projet de modifications de la loi sur la Cour constitutionnelle, du Code de procédure civile et du Code de procédure pénale (CDL(2007)92).*

2. *Le présent avis a été rédigé sur la base des observations de M. Egidijus Jarašiūnas, de M. Kong-Hyun Lee et de M. Péter Paczolay, qui ont été invités par la Commission de Venise à exercer les fonctions de rapporteurs. Leurs observations figurent dans les documents CDL(2007)088, 089 et 087 respectivement.*

3. *Un certain nombre de questions pertinentes a été soulevé au cours d'un séminaire organisé avec la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan sur les interrelations entre la Cour constitutionnelle et les juridictions ordinaires, lequel s'est tenu à Bakou, Azerbaïdjan, en novembre 2006. Ces questions concernent l'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle, en particulier le fait que les juridictions ordinaires ne tiennent pas suffisamment compte du raisonnement de la Cour constitutionnelle. Ce problème sera également abordé dans le présent avis.*

4. *Le présent avis a été adopté lors de la 72^{ème} session plénière de la Commission de Venise (Venise, 19-20 octobre 2007).*

GÉNÉRALITÉS

5. Dans le cadre des réformes constitutionnelles en Azerbaïdjan, la Cour constitutionnelle a présenté à la Présidence de la République d'Azerbaïdjan des propositions sur un certain nombre de modifications législatives relatives à la Cour constitutionnelle. Celles-ci concernent la loi sur la Cour constitutionnelle, le Code de procédure civile ainsi que le Code de procédure pénale et ont pour but de renforcer l'indépendance des juges de la Cour constitutionnelle et d'assurer l'exécution de ses décisions.

6. Le présent avis porte essentiellement sur les propositions de modifications et d'ajouts à apporter à la loi sur la Cour constitutionnelle et quelques observations sont consacrées aux Codes de procédures civile et pénale.

7. Bien que les modifications proposées soient généralement conformes aux normes européennes, certains problèmes demeurent.

I. PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI SUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE

Article 11 Conditions à remplir par les candidats aux fonctions de juge de la Cour constitutionnelle

8. Le libellé du projet d'article 11, paragraphe 2, est le suivant :

« Lors de la sélection des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle, la préférence sera donnée aux personnes possédant plus de 10 ans d'expérience dans le domaine de l'adoption des lois ou de leur exécution ou dans le domaine judiciaire et dotées d'une grande moralité et d'une solide compétence dans le monde du droit. »

9. Le projet d'article 11, paragraphe 2, a pour effet de restreindre la catégorie de personnes ayant accès à la profession, notamment en imposant aux candidats une expérience d'une durée plus longue que celle prévue à l'article 126, paragraphe 1, de la Constitution, qui est de 5 ans.

10. La Constitution et la loi actuelle sur la Cour constitutionnelle comportent déjà des dispositions relatives à la nomination des juges. L'article 126, paragraphe 1, de la Constitution dispose : « *Tout citoyen de la République d'Azerbaïdjan âgé d'au moins 30 ans, ayant la qualité d'électeur, titulaire d'un diplôme d'études supérieures de droit et possédant au moins cinq ans d'expérience dans le système juridique peut être nommé juge* » et l'article 11, paragraphe 1, de la loi sur la Cour constitutionnelle réitère le contenu de cette disposition.

11. Les conditions de nomination d'un juge étant déjà prévues dans la Constitution, toute modification apportée à ces conditions doit porter sur la disposition constitutionnelle en question.

12. La Commission de Venise suggère donc que la durée d'expérience requise pour les candidats soit modifiée dans l'article 126, paragraphe 1, de la Constitution plutôt que dans la loi sur la Cour constitutionnelle uniquement.

Article 14 Durée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle

13. Le libellé du projet d'article 14 est le suivant :

*« 14.1. Les juges de la Cour constitutionnelle sont nommés pour une durée de 15 ans. Le mandat des juges expire lorsqu'ils atteignent l'âge de 70 ans.
14.2. Les juges demeurent en fonction jusqu'à leur remplacement. En tout état de cause, ils continuent de juger les affaires dont ils ont été saisis.
14.3. Un juge de la Cour constitutionnelle ne peut être renommé une seconde fois. »*

14. L'introduction d'une limite d'âge pour la retraite des juges est conforme à la pratique de nombreux pays européens, par exemple l'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Hongrie, l'Irlande, le Japon, la Lettonie, la Norvège, le Portugal et la Russie. Cette limite d'âge a également été suggérée par la Commission de Venise dans un précédent avis 296/2004 sur le projet de modifications constitutionnelles relatives à la Cour constitutionnelle de la Turquie (CDL-AD(2004)024), au paragraphe 25 « [...] L'article 147 modifié porte l'âge de la retraite à soixante-sept ans. Si l'objectif est réellement de tirer le profit maximum des connaissances et de l'expérience acquises en qualité de membre de la Cour constitutionnelle, l'âge de la retraite pourrait être encore repoussé, par exemple jusqu'à soixante-dix ans, ce qui est très courant. »

15. La Commission de Venise croit savoir que cette disposition a pour objet d'écourter la durée du mandat des juges nommés à partir de l'âge de 56 ans. C'est conforme aux normes européennes.

16. La Commission de Venise salut l'introduction par l'article 14, paragraphe 2, de la possibilité pour un juge de demeurer en fonction après l'expiration de la durée de 15 ans ou après avoir atteint la limite d'âge fixée à 70 ans, jusqu'à ce qu'un nouveau juge soit nommé pour le remplacer. Cela devrait permettre d'assurer la continuité du travail de la Cour constitutionnelle, ce qui est conforme au principe mentionné dans l'avis n° 377/2006 de la Commission de Venise sur les améliorations constitutionnelles et législatives possibles pour assurer un fonctionnement ininterrompu de la Cour constitutionnelle d'Ukraine (CDL-AD(2006)016). Dans cet avis, le paragraphe 13 énonce ce qui suit :

« Une garantie peut être établie au moyen d'une disposition permettant à un juge de continuer à siéger à la Cour après l'expiration de son mandat jusqu'à ce que son successeur prenne ses fonctions. Un tel mécanisme est en place, par exemple, en Bulgarie, en Allemagne, en Lettonie, en Lituanie, au Portugal et en Espagne. Ce système empêche qu'un blocage au cours du processus de désignation n'entrave l'activité de la Cour. Comme dans le cas des pays mentionnés, cette solution pourrait

apparemment être introduite en Ukraine par le biais d'amendements à la loi sur la Cour. Toutefois, elle ne sera pas suffisante en cas de retraite pour raisons de santé ou de décès d'un juge. »

Article 29 Langue de la procédure de contrôle de la constitutionnalité

17. Le libellé du projet d'article 29, paragraphe 2, est le suivant :

« 29.2 Les personnes participant aux affaires examinées par la Cour constitutionnelle qui ne parlent pas la langue de la procédure ont le droit de recevoir communication de tous les documents de l'affaire ; il leur est donné les moyens de participer aux audiences de la Cour constitutionnelle par l'intermédiaire d'un interprète et de s'exprimer dans leur langue maternelle. »

18. Ces modifications reformulent la disposition précédente et la développe en mentionnant les services d'un interprète au cours des audiences de la Cour. Bien qu'elle ne soit pas claire sur le point de savoir si « *le droit de recevoir communication de tous les documents de l'affaire* » implique également la traduction de ces documents dans la langue de la partie à la procédure, cette disposition est conforme aux normes européennes.

Article 66 Force juridique des décisions rendues par la Cour constitutionnelle

19. Le libellé du projet d'article 66 est le suivant :

« 66.1. En vertu du paragraphe 9 de l'article 130 de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, les décisions de la Cour constitutionnelle ont force exécutoire sur tout le territoire de la République d'Azerbaïdjan pour les organes législatifs, exécutifs et judiciaires, les municipalités, les autorités officielles, toutes personnes physiques et morales.

66.1.1. Si une loi est considérée comme contraire, en tout ou partie, à la Constitution, sur décision de la Cour constitutionnelle, et s'il est nécessaire d'éliminer les lacunes des règles juridiques conformément à la décision de la Cour constitutionnelle ou si la Cour constitutionnelle a formulé des recommandations dans sa décision, l'organe ou l'autorité publique compétent(e) doit, eu égard aux positions juridiques de la Cour constitutionnelle en la matière, prendre les mesures visant à adopter une nouvelle loi ou à introduire les ajouts ou modifications nécessaires dans la loi en vigueur.

La Constitution de la République d'Azerbaïdjan s'applique directement jusqu'à ce que de nouvelles règles juridiques soient adoptées.

66.1.2. Le fait de reconnaître que la loi examinée par la Cour constitutionnelle ou certaines de ses dispositions sont contraires à la Constitution de la République d'Azerbaïdjan constitue le fondement de l'annulation, via la procédure indiquée, de la loi ou de certaines de ses dispositions qui sont fondées sur des normes considérées comme contraires à la Constitution.

66.2. Les décisions de la Cour constitutionnelle doivent être exécutées après leur prononcé. Les fonctionnaires qui ne respecteraient pas les décisions de la Cour constitutionnelle portent une responsabilité conformément à la procédure prévue dans les lois de la République d'Azerbaïdjan. Il ne sera pas possible d'adopter à nouveau, en contradiction avec les positions juridiques de la Cour constitutionnelle, sous toute autre forme, les lois qui ont été annulées en raison de leur non-conformité à la Constitution ou à d'autres lois. »

20. La proposition de modification répète et précise les dispositions existant déjà dans la Constitution et dans la loi sur la Cour constitutionnelle. Par exemple, le paragraphe 9 de l'article 130 de la Constitution dispose que les décisions de la Cour constitutionnelle sont applicables sur l'ensemble du territoire de l'Azerbaïdjan et le paragraphe 3 de l'article 66 de la loi sur la Cour constitutionnelle dispose que les lois et autres normes ou leurs dispositions spécifiques ainsi que les accords intergouvernementaux de l'Azerbaïdjan non-conformes aux décisions de la Cour constitutionnelle, deviennent nuls et non avenue.

21. À la lumière des questions soulevées au cours du séminaire sur les interrelations entre la Cour constitutionnelle et les juridictions ordinaires, qui s'est tenu à Bakou en novembre 2006, ces propositions concernant l'article 66 sont néanmoins les bienvenues. **Au lieu de se référer aux « organes législatifs, exécutifs et judiciaires, municipalités, autorités officielles », il faudrait opter pour une référence générale à « tous les organes de l'État » afin d'éviter que des entités non couvertes par une énumération explicite soient exclues.**

22. Le séminaire a notamment révélé que, en pratique, un certain nombre de problèmes persistait quant à l'exécution des arrêts de la Cour constitutionnelle d'Azerbaïdjan. Les juridictions ordinaires ont toujours tendance à ne respecter que la partie exécutoire de ces arrêts et à ne pas tenir compte du raisonnement de la Cour constitutionnelle. À cet égard, il est important de souligner la pertinence du raisonnement de la Cour constitutionnelle qui doit guider les juridictions ordinaires. Le respect, par les juridictions ordinaires, du raisonnement de la Cour constitutionnel, constitue la clé d'une interprétation conforme à la Constitution. Cela découle du fait que seule l'interprétation par la Cour constitutionnelle est constitutionnelle. Les juridictions ordinaires ou les organes de l'État ne sont habilités à appliquer une loi donnée de manière conforme à la Constitution que s'ils se fondent eux-mêmes sur cette interprétation.

Article 68 Décisions de la Cour constitutionnelle

23. Le libellé du projet d'article 68, paragraphe 3, est le suivant :

« Article 68, paragraphe 3. Explication des arrêts.

Les arrêts de la Cour constitutionnelle ne peuvent être expliqués que par la Cour constitutionnelle sur la base de la demande d'un sujet habilité à introduire une requête, une demande ou un recours ou sur la base de la demande d'autres sujets contre lesquels l'arrêt est prononcé.

L'affaire concernant l'explication de l'arrêt est examinée en séance plénière de la Cour constitutionnelle avec la participation de l'organe de l'État ou de la personne qui a introduit la demande. Les organes et personnes qui sont les parties intéressées à l'affaire sont également invités à la séance.

Une décision est adoptée pour expliquer l'arrêt et le libellé de cette décision est publié avec cet arrêt. »

24. La rédaction de cette disposition n'est pas claire. L'arrêt rendu par la Cour constitutionnelle fait dûment partie intégrante du système juridique et lie toute personne (voir paragraphe 9 de l'article 130 de la Constitution). Il est, dès lors, inutile de créer une nouvelle procédure constitutionnelle visant à expliquer les arrêts rendus par la Cour constitutionnelle. Le raisonnement de l'arrêt de la Cour constitutionnelle doit lui-même permettre d'expliquer la décision et ce n'est pas le rôle d'un autre arrêt complémentaire. **Bien qu'il soit exact qu'une telle procédure existe dans certains pays, il semble que, dans les nouvelles démocraties dans lesquelles la culture juridique n'est pas encore bien établie, ce type de disposition**

pourrait même être utilisé en vue de faire pression sur une cour constitutionnelle pour qu'elle modifie sur le fond un arrêt déjà rendu.

25. **Les arrêts doivent être faciles à comprendre et ne doivent pas nécessiter de plus amples explications.** Néanmoins, il se peut, en effet, que la Cour constitutionnelle n'ait pas pu, dans son arrêt, résoudre le problème constitutionnel posé ou qu'elle ait même créé un nouveau problème. Dans ce cas, un nouvel arrêt doit être rendu dans le cadre d'une nouvelle procédure mais sans prendre la forme d'une explication d'une décision antérieure.

26. **Il est vrai que le Protocole 14 de la Convention des droits de l'homme dispose, à l'article 46, paragraphe 4, de la CEDH que si « le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette Partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1. » Cette disposition est toutefois beaucoup plus étroite que la proposition azerbaïdjanaise et ne prévoit pas « d'explication » d'une décision antérieure mais plutôt une procédure distincte d'exécution.**

27. Eu égard aux raisons énoncées ci-dessus, l'article 68, paragraphe 3, devrait **peut-être** être supprimé.

Article 70 Financement des activités de la Cour constitutionnelle

28. Le libellé du projet d'article 70, paragraphe 4, est le suivant :

« Le calcul des ressources financières à affecter à l'entretien matériel et technique des juges de la Cour constitutionnelle est effectué à travers les normes prévues pour les chefs des organes exécutifs centraux. »

29. La sécurité financière de la Cour constitutionnelle et de ses juges constitue une garantie importante de l'indépendance de la Cour. Cependant, le fait de baser le calcul des « *frais de fonctionnement* » d'un juge sur le modèle utilisé pour les chefs des organes exécutifs centraux ne s'avère pas pertinent. Il est toutefois possible qu'il s'agisse d'une question de traduction. Il semble que cette règle serve simplement de base pour une somme d'argent estimée. En conséquence, cet aspect doit être précisé en donnant au juge constitutionnel le même statut que, par exemple, un membre du cabinet ou un premier ministre, tel que cela a lieu dans d'autres pays.

Article 73 Autres garanties accordées aux juges de la Cour constitutionnelle

30. Le libellé du projet d'article 73 est le suivant :

«73.6. Les juges de la Cour constitutionnelle perçoivent des prestations en espèces fiscalement exonérées, équivalentes à deux mois de traitement, pour congé de maladie dans le cadre de la procédure prévue par l'organe exécutif compétent.

[...]

73.8. Un juge démissionnaire de la Cour constitutionnelle qui n'a pas atteint l'âge de la retraite perçoit des prestations mensuelles en espèces fiscalement exonérées et prélevées sur le budget de l'État au taux de 80 % du traitement mensuel d'un juge en exercice de la Cour constitutionnelle, s'il a travaillé durant au moins les 2/3 de la durée de son mandat.

73.9. En cas de décès d'un juge de la Cour constitutionnelle au cours de la durée de son mandat, les membres de sa famille – veuve (veuf), mère (père), les enfants sans

emploi dont il a la charge et qui n'ont pas encore atteint l'âge de 22 ans, perçoivent la pension mensuelle au taux de 80 % du traitement mensuel de ce juge.

73.10. En cas de décès d'un juge démissionnaire de la Cour constitutionnelle, les membres de sa famille – veuf (veuve), mère (père), les enfants sans emploi dont il a la charge et qui n'ont pas encore atteint l'âge de 22 ans, perçoivent la pension mensuelle ou d'autres prestations en espèces dues à ce juge.”

31. Les modifications apportées à cette disposition doivent être précisées. Par exemple, à quoi correspondent les 2/3 de la durée du mandat, à 10 ans dans tous les cas?

32. Cette disposition doit aussi préciser son rapport avec l'article 14, paragraphe 1, qui dispose que les juges sont désignés pour une durée de 15 ans. Il ne semble pas raisonnable de refuser à un juge une pension complète uniquement parce qu'il n'a pas pu exercer ses fonctions durant toute la durée d'un mandat pour la simple raison qu'il a été nommé à l'âge de 56 ans ou après cet âge.

II. PROJET DE MODIFICATIONS DES CODE DE PROCÉDURE CIVILE ET PÉNALE

33. Les propositions de modification des articles 13, paragraphe 8, 418, paragraphe 4, point 9, et 424, paragraphe 2, du Code de procédure civile et des articles 10, paragraphe 3, 416, paragraphe 0.22, du Code de procédure pénale visent à garantir le respect des arrêts de la Cour constitutionnelle et à encourager leur exécution dans le cadre de procédures de recours et de réexamen. Ces propositions sont donc les bienvenues.

CONCLUSION

34. En principe, les modifications et ajouts introduits dans la loi sur la Cour constitutionnelle, dans le Code de procédure civile et dans le Code de procédure pénale sont acceptables. Cependant, il est nécessaire de procéder à un certain nombre de mises au point :

- S'il est vraiment nécessaire, le changement apporté aux conditions requises pour être nommé juge, à l'article 11, paragraphe 2, ne doit être effectué qu'après la modification correspondante de l'article 126 de la Constitution.
- L'article 68, paragraphe 3, qui introduit une nouvelle procédure constitutionnelle destinée à expliquer une décision rendue par la Cour constitutionnelle devrait peut-être être supprimée.
- L'article 70, paragraphe 4, doit être précisé en vue d'expliquer la base du calcul des traitements des juges de la Cour constitutionnelle.
- L'article 73, paragraphe 8, doit être précisé quant à la durée du mandat des juges de la Cour constitutionnelle et quant au rapport entre cette disposition et l'article 14, paragraphe 1.

35. La Commission de Venise salue le projet de modifications du Code de procédure civile et du Code de procédure pénale, dans la mesure où il vise à garantir le respect des arrêts de la Cour constitutionnelle et à encourager leur exécution dans le cadre de procédures de recours et de réexamen.